

## Relatoría

Título del evento	¿Qué piensa la ciudadanía del acceso a la administración de justicia?
Fecha del evento	16 de septiembre de 2025
Moderadora	Floralba Padrón Pardo

### Ponente:

Dr. Héctor Vargas Vaca. Docente investigador del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia.

### Temas abordados en la presentación:

En esta oportunidad hablaremos sobre las percepciones y experiencias de la ciudadanía en relación con el acceso a la justicia. Si bien en las sesiones anteriores nos hemos referido a cómo responden las instituciones y a las expectativas frente a su funcionamiento, en esta ocasión abordaremos algunos métodos de investigación y de medición de necesidades jurídicas, así como los resultados de las encuestas realizadas en las últimas décadas. El objetivo es identificar las percepciones y experiencias de los ciudadanos en el uso de los sistemas de justicia.

### Metodología utilizada en esta investigación

Consiste en una indagación a partir de diferentes instrumentos cualitativos y cuantitativos aplicados en el contexto internacional y colombiano. Las investigaciones muestran que, en el marco del proceso de institucionalización de la justicia, el sistema ha logrado diseñar respuestas tanto desde el poder judicial como desde el poder ejecutivo frente a las necesidades que van surgiendo. Al observar distintos escenarios, se evidencia también la creación de respuestas institucionales a problemáticas específicas. Por ejemplo, las más recientes se relacionan con la justicia transicional y la restitución de tierras, respaldadas en investigaciones cualitativas y cuantitativas.

De igual manera, ha surgido la necesidad de identificar fenómenos de justicia desde la perspectiva de la ciudadanía, lo que transforma de manera significativa el panorama. En este campo, Colombia ha sido pionera al desarrollar un número considerable de encuestas, cuyos resultados son comparables con los obtenidos en otros países de América Latina y del mundo. Estos estudios permiten aplicar enfoques diferenciales y profundizar en los conceptos de necesidades jurídicas y problemas justiciables. Además, se ha construido lo que denominamos “rutas de acción”: los caminos que siguen los ciudadanos para resolver sus distintos problemas.

### La pirámide de necesidades jurídicas

Tenemos la capacidad de medir tanto las necesidades jurídicas como la oferta institucional más adecuada para atenderlas. Por ejemplo, una decisión judicial y su cumplimiento forman parte de estas respuestas, a las que también se incorporan elementos de la justicia restaurativa. Igualmente, influyen factores relacionados con la satisfacción de la necesidad, como el empoderamiento legal de los ciudadanos —es decir, sus capacidades y conocimientos para resolver conflictos—, así como la prontitud, el debido proceso, la eficacia, la sencillez, entre otros, de la oferta institucional.

No obstante, el sistema de justicia puede presentar ciertas patologías. Una de ellas es la **no acción**, que ocurre cuando los ciudadanos deciden no hacer nada para solucionar su necesidad jurídica y optan por “dejar así”. La **demanda no regulada** surge en los aspectos que el Estado no ha contemplado en su ordenamiento, dada la rapidez con la que la

realidad supera al derecho. La **demanda no reconocida** corresponde a aquellas necesidades jurídicas que el ciudadano no logra identificar por las limitaciones que impone su propio conocimiento.

También existen dificultades relacionadas directamente con la institución, como las **barreras de acceso a la justicia** y el **decaimiento**, entendido como el abandono de la causa por parte del ciudadano. La **victimización secundaria** es otra crítica recurrente: se presenta cuando las personas que acuden en calidad de víctimas son remitidas de una institución a otra en busca de una solución, sin obtener respuesta efectiva.

Finalmente, la **impunidad** y el **incumplimiento** constituyen factores con índices alarmantemente altos en todo el mundo, como lo han demostrado diversas mediciones realizadas a través de encuestas de necesidades jurídicas.

### **Dificultades para investigar**

En efecto, investigar representa serias dificultades para los Estados. Es un proceso costoso, pues deben tomar la decisión de realizar encuestas de carácter nacional, cuya implementación requiere técnicas complejas y una inversión significativa de recursos. A ello se suma que, en muchos casos, los mejores datos se encuentran por debajo del margen de error de las mediciones, lo que limita su utilidad. Así, la información disponible para la toma de decisiones suele ser escasa.

En ocasiones, los resultados también pueden estar condicionados por la subjetividad de quienes responden y por las experiencias que han tenido en las rutas de acceso que utilizaron. Asimismo, medir la población rural resulta especialmente complejo, ya que muchos de estos métodos de investigación se orientan a ciudadanos conectados con las tecnologías de la información; aplicarlos de manera presencial incrementa aún más los costos.

Por otra parte, desde una perspectiva cuantitativa, es muy difícil realizar mediciones homogéneas sin aplicar los mismos parámetros y sin diseñar las encuestas de forma uniforme. Cuando esto no ocurre, lo habitual es obtener resultados divergentes. En este escenario, Colombia ocupa una posición privilegiada, pues cuenta con una base estadística significativa en materia de necesidades jurídicas.

### **Mediciones en América Latina**

**Medir para decidir** constituye un hito en las investigaciones y una referencia obligatoria de consulta, ya que permite contrastar y analizar los resultados de estudios realizados en la región. Al examinar la opinión de los ciudadanos sobre el acceso a la justicia, suelen revisarse dos dimensiones principales: la **percepción** y la **experiencia**. La percepción es especialmente relevante, pues facilita identificar si la opinión ciudadana frente a un fenómeno determinado se mantiene o cambia con el tiempo.

Una investigación reciente de la **Corporación Excelencia en la Justicia** analiza cifras relacionadas con la percepción y el desempeño institucional. Los resultados muestran que los ciudadanos mantienen una visión negativa de la justicia. De manera similar, la encuesta del **DANE** revela que la mayoría de los colombianos considera que en el país no se protegen ni se garantizan adecuadamente derechos fundamentales como la vida, la libertad, la integridad y la seguridad, situación que también se refleja en relación con los derechos de las mujeres.

Un aspecto adicional es el **indicador de desconfianza**, igualmente significativo. Las cifras evidencian altos niveles de desconfianza hacia los órganos de control, así como hacia los jueces, particularmente en la ciudad de Bogotá.

## ¿Se pueden medir las necesidades jurídicas de las personas jurídicas?

Resulta sorprendente advertir que la **Ley de Pequeñas Causas** es activada, en la mayoría de los casos, por personas jurídicas del sector financiero. Lo que en un principio se concibió como una opción destinada principalmente a las personas naturales, terminó convirtiéndose en una herramienta utilizada mayoritariamente por las personas jurídicas.

Si bien no cabe duda de que las personas jurídicas deben tener garantizado su derecho de acceso a la justicia, diferentes encuestas demuestran que estas cuentan con mayores oportunidades de acceso en comparación con las personas naturales.

### Mediciones de necesidades jurídicas en Colombia

La última encuesta publicada por el **Departamento Nacional de Planeación (DNP)** en 2022 es especialmente relevante, pues mide aspectos novedosos y presenta una representación mucho mayor que las encuestas anteriores. Entre sus hallazgos se destacan factores que incrementan la declaración de problemas justiciables. Por ejemplo, muestra que los **roles de género** y la **discapacidad** aumentan la probabilidad de enfrentar problemas jurídicos, lo cual, a su vez, eleva el riesgo de sufrir situaciones **multisistémicas** y genera mayores dificultades de acceso a la justicia.

El estudio también evidencia cuáles son las peticiones más recurrentes: **salud, delitos y deudas**. La salud, en particular, aparece como un problema estructural que se repite en todas las encuestas realizadas en Colombia, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito internacional. Puede concluirse, entonces, que una necesidad de salud en el contexto colombiano casi siempre se convierte en una necesidad jurídica. Además, se observa que los ciudadanos suelen tener dificultades para identificar cuándo una situación constituye una necesidad jurídica.

Finalmente, la encuesta permite identificar la **red de concurrencia de problemas** según categorías. Esto significa que, normalmente, quien enfrenta una necesidad jurídica en un ámbito específico suele presentar, de manera simultánea, otras necesidades jurídicas en diferentes categorías.

### Problemas e impacto de las necesidades jurídicas

De acuerdo con la Encuesta de Necesidades Jurídicas realizada en el 2013, el **47 % de los problemas** no son atendidos por medios institucionales, lo que permite deducir que este porcentaje se resuelve por vías alternativas o, en muchos casos, queda sin solución. Sin embargo, el **50 % de los ciudadanos** considera que las rutas institucionales son los mecanismos más competentes y con la autoridad necesaria para solucionar los conflictos.

Lo ideal sería que los ciudadanos desarrollen competencias para resolver por sí mismos los problemas menos complejos. Esta habilidad resulta indispensable, pues facilita la interacción y la búsqueda de acuerdos con las personas con quienes surge el conflicto. Ahora bien, surge la pregunta: ¿el problema queda realmente resuelto? La encuesta del Instituto Hill Necesidades y Satisfacción con la Justicia en Colombia de 2024 indica que quienes no tienen cubiertas sus **necesidades básicas** difícilmente logran resolver sus necesidades jurídicas.

Este panorama se relaciona con otro hallazgo: la mayoría de los ciudadanos acude en primer lugar a un **miembro de la familia** o a un **amigo** en busca de asesoría. Las instituciones y los abogados aparecen solo en una posición intermedia dentro de los resultados.

Por su parte, una encuesta diferente realizada en **2023**, la encuesta Acceso Efectivo a la Justicia para Todas las Personas del Departamento Nacional de Planeación, analiza el nivel de afectación. Sus resultados indican que el **conflicto armado**, los **servicios de salud**, el **sistema pensional** y el **medio ambiente** generan los mayores niveles de afectación entre la ciudadanía. Otra medida relevante es el **nivel de satisfacción con las decisiones**: en términos generales, quienes acceden al servicio de justicia tienden a calificarlo como satisfactorio.

#### **Razones por las cuales los ciudadanos se resignan a llevar el problema a la justicia.**

De acuerdo con la información presentada por el **Ministerio de Justicia**, existen motivos recurrentes que llevan a las personas a no buscar ayuda de ningún tipo para resolver sus necesidades jurídicas. El principal es la percepción de que su problema no amerita ser llevado ante la justicia, ya sea porque no generó una afectación significativa o porque el ciudadano no reconoce la existencia de un derecho vulnerado ni la posibilidad de hacerlo valer mediante una acción.

El segundo motivo más común es la idea de que resolver la necesidad jurídica toma demasiado tiempo. Como alternativas frente a esta dificultad, se promueven el **arbitraje** y otros **métodos alternativos de solución de conflictos**.

El tercer motivo está relacionado con los **excesivos trámites**, que desalientan a las personas a llevar sus problemas al sistema de justicia.

#### **Preguntas realizadas por el público:**

- ¿Es posible medir, a través de encuestas de necesidades jurídicas, por qué la acción de tutela es la herramienta más utilizada por los ciudadanos?
- ¿Puede la acción de tutela servir para que los ciudadanos identifiquen si sus necesidades son justiciables o no?
- ¿Se ha considerado en alguna estadística o investigación la gestión del despacho judicial como un criterio de acceso a la justicia?
- ¿Existe una clasificación más general entre las personas que tienen problemas justiciables y aquellas que presentan necesidades jurídicas?
- ¿Considera positivo que los ciudadanos utilicen la acción de tutela de manera excesiva?
- ¿Cree que en la JEP prevalece más la búsqueda de la verdad que en la jurisdicción ordinaria, y que esto distorsiona la idea de justicia?
- ¿Se cuenta con información sobre la percepción del acceso a la justicia por parte de las comunidades indígenas?

#### **Conclusiones del evento:**

A pesar de los esfuerzos institucionales, persisten barreras que dificultan el acceso a la justicia, en especial para personas en situaciones de vulnerabilidad, como las mujeres y las personas con discapacidad.

Resulta necesario empoderar a la ciudadanía en asuntos legales, es decir, brindarle el conocimiento y las capacidades necesarias para resolver sus conflictos. Este empoderamiento puede favorecer una mayor satisfacción con las decisiones judiciales y un mejor aprovechamiento de las rutas institucionales disponibles.

Para mejorar de manera efectiva el acceso a la justicia, es fundamental comprender cuáles son las necesidades jurídicas de los ciudadanos. En este sentido, las encuestas y estudios sobre necesidades jurídicas se constituyen en herramientas valiosas, pues permiten identificar con claridad y objetividad las dificultades que enfrentan las personas.

Monitora a cargo de la relatoría:

María Alejandra Martínez Roa.